

Poř. č. 9/2005

Stanovisko ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů k postupu státního zástupce při vydávání pokynu nebo výslovného souhlasu policejnímu orgánu k tomu, aby bylo učiněno určité rozhodnutí, jakož i k postupu státních zastupitelství, byl-li dán pokyn v konkrétní věci nejbližší vyšším státním zastupitelstvím bezprostředně nižšímu státnímu zastupitelství, jestliže obsahem pokynu je vydání pokynu policejnímu orgánu spočívajícího v tom, že má být učiněno určité rozhodnutí

I. Postavení státního zástupce jako orgánu vykonávajícího dozor nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení mu umožňuje, aby při výkonu dozoru nad postupem policejního orgánu jeho činnost usměrňoval kromě jiných prostředků i pokynem, popřípadě prostřednictvím písemného souhlasu (který musí být dán výslovně, způsobem nevzbuzujícím pochybnosti o jeho obsahu a k určitému úkonu nebo rozhodnutí či opatření policejního orgánu), a to i nad rámec těch ustanovení trestního řádu, která vydáním předchozího souhlasu (nebo souhlasu daného i dodatečně) postup policejního orgánu podmiňují.

II. Vydal-li státní zástupce policejnímu orgánu pokyn k vydání určitého rozhodnutí nebo vyslovil s takovým postupem předchozí souhlas způsobem uvedeným v bodě I., má daný pokyn či předchozí souhlas právní následek předpokládaný ustanovením § 146 odst. 1 větou druhou a § 146 odst. 2 písm. a) větou za středníkem trestního řádu.

III. Vztahy při výkonu dohledu mezi nejbližší vyšším státním zastupitelstvím a bezprostředně nižším státním zastupitelstvím v jeho obvodu upravené v zákoně č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění zákona č. 14/2002 Sb., mohou být realizovány výlučně způsoby a prostředky vyjmenovanými v zákoně o státním zastupitelství nebo ve vyhlášce č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli, ve znění pozdějších předpisů. Pouze vydání pokynu podle § 12d odst. 1 věty první zákona o státním zastupitelství (§ 1 odst. 2 písm. e) vyhlášky č. 23/1994 Sb.) k tomu, aby státní zástupce nižšího státního zastupitelství dal pokyn policejnímu

orgánu k vydání určitého rozhodnutí, má obdobný důsledek, jaký je uveden v § 146 odst. 1 větě druhé a v § 146 odst. 2 písm. a) větě za středníkem trestního řádu. To platí jak v případě, že státní zástupce nižšího státního zastupitelství pokyn provede, tak i v případě, že splnění pokynu bude odmítnuto a vyšší státní zastupitelství bude věc vyřizovat samo. V takovém případě není oprávněn o stížnosti rozhodnout (nebo vyslovit souhlas s vyhověním stížnosti) státní zástupce nižšího státního zastupitelství, ale ani státní zástupce nejbližší vyššího státního zastupitelství, které pokyn vydalo a popřípadě rozhodlo o tom, že bude věc vyřizovat samo. Pokud byl takový pokyn vydán státním zástupcem Nejvyššího státního zastupitelství, o eventuální stížnosti rozhoduje nejvyšší státní zástupce.

**IV. Samotná skutečnost, že nejbližší vyšší státní zastupitelství při výkonu dohledu podle ustanovení § 12d zákona o státním zastupitelství předběžně písemně schválí vydání určitého rozhodnutí bezprostředně nižším státním zastupitelstvím, neodůvodňuje použití ustanovení § 146 odst. 1 věty druhé nebo § 146 odst. 2 písm. a) věty za středníkem trestního řádu, může však být důvodem pro případné rozhodnutí příslušného státního zástupce nejbližší vyššího státního zastupitelství o tom, že je ve věci vyloučen (§ 30 odst. 1, 3, § 31 odst. 1 trestního řádu).**

---

Dopisem ze dne 23. 8. 2005 požádal krajský státní zástupce v Praze analytický a legislativní odbor Nejvyššího státního zastupitelství o vydání stanoviska dle § 12 odst. 2 zákona o státním zastupitelství k postupu státního zástupce při vydání předchozího souhlasu k rozhodnutí policejního orgánu o zahájení trestního stíhání.<sup>1</sup> Bezprostředním podnětem byla zjištění v rámci dohledu nad postupem Okresního státního zastupitelství pro Prahu-východ v trestní věci vedené pod sp.zn. ZT 211/2005.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Součástí stanoviska měla být i navazující problematika výkonu tzv. vnějšího dohledu (§ 12d zákona o státním zastupitelství, § 1 odst. 2 vyhlášky č. 23/1994 Sb.) a postupu v případech, kdy v rámci tohoto vnějšího dohledu byl nejbližší vyšším státním zastupitelstvím vydán pokyn bezprostředně nižšímu státnímu zastupitelství k tomu, aby státní zástupce tohoto státního zastupitelství dal pokyn policejnímu orgánu k vydání určitého rozhodnutí, případně byl vysloven předběžný souhlas s takovým postupem.

<sup>2</sup> V této trestní věci bylo trestní stíhání zahájeno usnesením policejního orgánu Služby kriminální policie a vyšetřování Správy Policie ČR Středočeského kraje v Praze ČTS: PSC-2367/OHK-2005 ze dne 7. 4. 2005 pro trestný čin porušování povinnosti při správě cizího majetku podle § 255 odst. 1, 3 tr. zák., které bylo doručeno obviněnému Ing. P. H. dne 8. 4. 2005. Proti tomuto usnesení podal obviněný prostřednictvím svého obhájce stížnost. Stížnost byla podána v době, kdy spis i s obsahem dozorového spisu OSZ Praha-východ se nacházel na VSZ Praha na odboru závažné hospodářské a finanční kriminality, kam byl dne 14. 5. 2005 zaslán z důvodu dovozené věcné příslušnosti podle § 15 odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 23/1994 Sb.

Státní zástupce Okresního státního zastupitelství pro Prahu-východ, který vykonával dozor nad přípravným řízením, předložil stížnost obviněného Ing. P. H. v souladu s ustanovením § 146 odst. 2 písm. a) tr. ř. k rozhodnutí státnímu zástupci Krajského státního zastupitelství v Praze s odůvodněním, že k vydání napadeného usnesení o zahájení trestního stíhání vydal fakticky souhlas. Tato skutečnost byla dokladována v příslušném dozorovém spise v rukou sepsaném záznamu, kde dozorová státní zástupkyně vyslovila názor, že „ve vztahu k Ing. P. H. lze přistoupit k zahájení trestního stíhání pro trestný čin podle § 255 odst. 1, 3 tr. zák.“ Státní zástupce Krajského státního zastupitelství v Praze, poté předložil spisy se stížností Vrchnímu státnímu zastupitelství v Praze opět s poukazem na ustanovení § 146 odst. 2 písm. a) tr. ř., což odůvodnil tím, že v rámci výkonu dohledu nad Okresním

Podkladem pro vydání stanoviska byl i záznam z porady ředitele odboru trestního řízení Vrchního státního zastupitelství v Praze s vedoucími oddělení a poboček krajských státních zastupitelství a Městského státního zastupitelství v Praze konané dne 8. 6. 2005, z něhož vyplývá, že účastníci porady se zabývali případy, kdy jsou předkládány VSZ v Praze k rozhodnutí ve smyslu § 146 odst. 2 písm. a) tr. ř. stížnosti s odůvodněním, že státní zástupce k rozhodnutí policejního orgánu vydal pokyn. Záznam zmiňuje na poradě vyslovený právní názor, že pokud policejní orgán rozhodnutí, k němuž byl následně vydán „pokyn“, zamýšlel učinit, byl pokyn státního zástupce zcela nadbytečný a neopodstatněný, neboť státní zástupce vydává pokyn k rozhodnutí policejního orgánu (§ 157 odst. 2 věty první, resp. § 174 odst. 2 písm. a) tr. ř.) zásadně v těch případech, kdy se jeho názor na rozhodnutí neshoduje s názorem policejního orgánu na vyřízení věci. Dále je konstatováno, že takový pokyn musí mít písemnou formu a musí být i náležitě odůvodněn. K problematice možnosti vydání souhlasu s rozhodnutím policejního orgánu nad rámec věci, kde je třeba předchozího souhlasu státního zástupce ze zákona, bylo na poradě poukázáno na to, že je třeba velmi pečlivě vážit, v jakých věcech a kdy bude výslovný souhlas vydán. Zásadně by se mělo jednat o věci složité, kde kupř. došlo k opakovaným

---

státním zastupitelstvím pro Prahu-východ poskytl státnímu zástupci tohoto státního zastupitelství metodickou pomoc, když se podílel na formulacích výroku napadeného usnesení a s jeho zněním následně vyslovil souhlas.

Vrchní státní zastupitelství v Praze dne 28. 6. 2005 vrátilo spis Krajskému státnímu zastupitelství v Praze a vyslovilo právní názor, že není věcně příslušné k rozhodování o této stížnosti obviněného proti usnesení policejního orgánu o zahájení trestního stíhání. Dle jeho názoru nebyl pro takové postoupení stížnosti k rozhodnutí žádný zákonný důvod, neboť gramatický výklad ustanovení § 146 odst. 2 písm. a) [ale ani písm. b)] tr. ř. neumožňuje předložení věci k rozhodnutí o stížnosti nadřízeným státním zástupcem ještě vyššímu státnímu zástupci. Věcná příslušnost k rozhodnutí o opravném prostředku zůstává na nejbližší vyšší stupni státního zastupitelství. Proto, jde-li o věc, v níž dozor nad zachováváním zákonnosti vykonává státní zástupce okresního státního zastupitelství, a ten v rámci svých oprávnění daných ustanoveními § 157 odst. 2 a § 174 odst. 2 tr. ř. vydal k usnesení pokyn nebo s ním vyslovil souhlas, k rozhodování o stížnosti je ze zákona zmocněn pouze státní zástupce „nadřízeného“, tedy krajského státního zastupitelství. Podle názoru státního zástupce VSZ v Praze je vzhledem k § 30 odst. 3 tr. ř. vyloučen státní zástupce, který v rámci výkonu dohledu „zasahoval do obsahu usnesení před jeho vydáním“, nemůže tímto způsobem dojít k situaci, že by byli vyloučeni všichni státní zástupci krajského státního zastupitelství.

Krajský státní zástupce v Praze poté spisový materiál předložil odboru trestního řízení Nejvyššího státního zastupitelství k rozhodnutí sporu o příslušnost s tím, aby bylo rozhodnuto, že k řízení a rozhodnutí o stížnosti proti usnesení o zahájení trestního stíhání je příslušné Vrchní státní zastupitelství v Praze.

Odbor trestního řízení Nejvyššího státního zastupitelství sdělil Krajskému státnímu zastupitelství v Praze, že dle jeho názoru nejsou v dané trestní věci zákonné podmínky pro příslušnost Nejvyššího státního zastupitelství k rozhodování sporu o příslušnost mezi Krajským státním zastupitelstvím Praha a Vrchním státním zastupitelstvím Praha s tím, že příslušným k rozhodnutí o stížnosti proti usnesení policejního orgánu o zahájení trestního stíhání je státní zástupkyně Okresního státního zastupitelství pro Prahu-východ. Toto stanovisko odůvodnil zjištěnými skutečnostmi, především tím, že dozorový spis Okresního státního zastupitelství pro Prahu-východ sp. zn. ZT 211/2005 neobsahuje písemný pokyn státní zástupkyně, ani záznam či přípis adresovaný přímo policejnímu orgánu, ze kterého by jednoznačně vyplývala skutečnost, že státní zástupce vykonávající dozor v přípravném řízení vydal výslovný pokyn policejnímu orgánu k zahájení trestního stíhání, případně udělil výslovný souhlas s postupem dle § 160 odst. 1 tr. ř. Příslušný záznam založený v dozorovém trestním spise hodnotí odbor trestního řízení NSZ jako záznam o konzultaci ve věci, jelikož je zcela obecné povahy, není z něho zřejmé, kdo se konzultace účastnil, ani jaký byl její průběh, a nikoliv jako jednoznačný pokyn či vyslovení souhlasu ve smyslu ustanovení § 146 odst. 2 písm. a) tr. ř.

konzultacím postupu s policejním orgánem, v žádném případě by takový souhlas neměl být udělován vždy, když o jeho vydání policejní orgán požádá.

Tento názor byl podpořen i dalšími účastníky porady s poukazem na skutečnost, že ve skutkových a právně složitých věcech hospodářské a majetkové trestné činnosti, případně ve věcech šetřených Finanční policií, ve kterých státní zástupce vykonává dlouhodobě intenzivní dozor, se často nelze pokynu policejnímu orgánu k dalšímu postupu nebo k procesnímu rozhodnutí, tak aby obstálo, vyhnout.

Krajský státní zástupce v Praze pak na podkladě výše dokumentované problematiky navrhl, aby analytický a legislativní odbor NSZ posoudil možnost a vhodnost vydání výkladového stanoviska ve smyslu ustanovení § 12 odst. 2 zákona o státním zastupitelství, a to konkrétně k výkladu ustanovení § 146 odst. 2 písm. a) tr. ř., vztahu ustanovení § 146 odst. 2 písm. a) tr. ř. k ustanovení § 30 odst. 3 tr. ř. a v rámci této problematiky k otázce rozsahu dohledových oprávnění nejbližší vyššího státního zastupitelství, a to pokud se jedná o možnost ovlivňovat rozhodovací praxi bezprostředně nižšího státního zastupitelství, vedle pokynů ve smyslu § 12d odst. 1 zákona o státním zastupitelství také „předchozími souhlasy“ vyššího státního zastupitelství s postupem nižších státních zastupitelství a vlivu těchto předchozích souhlasů na případné následné určování příslušnosti k rozhodování o stížnosti, byli-li napadené rozhodnutí vydáno s „předchozím souhlasem“ státního zastupitelství, které je příslušné nejen k dohledu, ale i k rozhodnutí o stížnosti za podmínek uvedených v ustanovení § 146 odst. 2 písm. a) tr. ř.; konečně i k otázce postupu státního zástupce při vydávání souhlasu k rozhodnutím policejních orgánů nad rámec institutu předchozího souhlasu státního zástupce tak, jak je výslovně upraven v některých ustanoveních trestního řádu.

Pokud jde o první vyjmenovaný problém, vyjádřil zároveň stanovisko, že vztah citovaných ustanovení trestního řádu by neměl být zásadní spornou otázkou, neboť v daném případě se touto problematikou blíže zabývalo již Vrchní státní zastupitelství v Olomouci ve věci tam vedené pod sp. zn. 2 VZt 171/2003 a následně také odbor analytický a legislativní Nejvyššího státního zastupitelství v Brně pod sp. zn. SL 725/2004 - přičemž závěry obsažené v materiálech obou těchto státních zastupitelství ohledně právních důsledků pokynu podle ustanovení § 12d odst. 1 zákona o státním zastupitelství (a § 1 odst. 2 písm. e) vyhlášky č. 23/1994 Sb.), na určení příslušnosti státního zástupce v řízení o stížnosti, lze akceptovat, a tedy aplikace ustanovení § 30 odst. 3 tr. ř. by neměla v daných případech přicházet do úvahy, neboť jsou splněny podmínky pro postup podle § 146 odst. 2 písm. a) tr. ř.

K problému prostředků oprávnění při výkonu tzv. vnějšího dohledu vyslovil názor, že mezi prostředky dohledu s určitými právními důsledky nelze zařadit „předchozí souhlas“ nejbližší vyššího státního zastupitelství s postupem státního zastupitelství bezprostředně nižšího, neboť jednak není takový institut zákonem o státním zastupitelství upraven, jednak citovaný zákon výslovně upravuje právě a pouze institut pokynu jako prostředek nápravy eventuálních pochybení v postupu nižšího státního zastupitelství. Souhlas či předchozí souhlas vyššího státního zastupitelství s postupem nižšího státního zastupitelství není prostředkem výkonu dohledu, který by měl procesní důsledky na aplikaci ustanovení § 146 odst. 2 písm. a) tr. ř., neboť takovým prostředkem je pouze pokyn ve smyslu § 12d odst. 1 zákona o státním zastupitelství (§ 1 odst. 2 písm. e) vyhlášky č. 23/1994 Sb.). Posléze ale uvedl, že tento názor není možno akceptovat zřejmě zcela bezvýhradně. Pokud by byl v konkrétní trestní věci zaveden dohled, nedá se vyloučit (a nedá se ani konstatovat nezákonnost takového postupu), že státní zástupce nižšího státního zastupitelství si od nejbližší vyššího státního zastupitelství vyžádá jakési „předběžné

stanovisko k zamyšlenému postupu“. Za situace, kdy byl dohled zaveden, je obtížné si představit situaci, že státní zástupce dohledového státního zastupitelství tuto formu součinnosti odmítne. Vyjádření případného souhlasu se zamyšleným postupem formou pokynu, což je jediný zákonem předvídaný postup, však zřejmě nepřipadá v úvahu, stejně jako tomu je v obdobném případě při výkonu dozoru v přípravném řízení. Jakákoliv další forma vyjádření (předběžného) souhlasu s tímto postupem by však měla mít ve svém důsledku stejné procesní důsledky jako v případě vydání pokynu. Pro tento závěr svědčí také skutečnost, že výkon dohledu ze strany nejbližší vyššího státního zastupitelství není ve smyslu trestního řádu procesním prostředkem pro ovlivňování postupu nižšího státního zastupitelství, přičemž s ohledem na samostatnost a odpovědnost věcně a místně příslušného státního zástupce při výkonu dozoru nad zákonností přípravného řízení je nutno trvat na tom, že do rozhodovací pravomoci tohoto státního zástupce lze zasahovat jen prostředky výslovně upravenými zákonem (v daném případě § 12d zákona o státním zastupitelství). Vzhledem k tomu, že předchozí souhlas není prostředkem výkonu dohledu, jímž by mohla být usměrňována činnost nižšího státního zastupitelství, nelze vyjádření stanoviska vyššího státního zastupitelství v rámci výkonu dohledu (nejednalo-li se o pokyn podle § 12d odst. 1 zákona o státním zastupitelství a § 1 odst. 2 písm. e) vyhlášky č. 23/1994 Sb.), považovat ani za analogii předchozího souhlasu k postupu nižšího státního zastupitelství ve smyslu § 146 odst. 2 písm. a) tr. ř. nebo § 30 odst. 3 tr. ř., tj. nejedná se o úkon s procesními důsledky na další postup podle trestního řádu.

K nastíněnému problému zda, kdy a v jaké formě může státní zástupce, který vykonává dozor nad přípravným řízením trestním, udělit souhlas k rozhodnutí policejního orgánu nad rámec věcí, kde je předchozí souhlas státního zástupce ze zákona nezbytný, a dále pak otázky, zda i v takovém případě je „souhlas“ státního zástupce předchozím souhlasem ve smyslu ustanovení § 146 odst. 2 písm. a) tr. ř., v podstatě uvedl, že státní zástupce by zásadně neměl při výkonu dozoru nahrazovat postup policejního orgánu a jeho rozhodnutí formálně předem schvalovat, resp. udělovat k nim předchozí souhlas. Tento závěr nevylučuje, aby státní zástupce v rámci dozoru aktivně ovlivňoval rozhodovací činnost policejního orgánu, avšak měl by tak činit nikoli „předchozím souhlasem“, ale již pokyny ve smyslu § 157 odst. 2 nebo § 174 odst. 2 písm. a) tr. ř. I když není souhlas státního zástupce k rozhodnutí policejního orgánu upraven výslovně jako obecný prostředek dozoru státního zástupce, bylo by možno oprávnění státního zástupce k tomuto postupu dovodit výkladem z jiných dozorových oprávnění, neboť je-li součástí dozorových oprávnění státního zástupce oprávnění vydat rozhodnutí v kterékoli věci podle § 174 odst. 2 písm. c) tr. ř., není důvod, pro který by státní zástupce nemohl v rámci výkonu dozoru podmínit vydání rozhodnutí v kterékoli věci svým předchozím souhlasem. Tento postup se však s ohledem na podstatu dozoru státního zástupce nad zákonností přípravného řízení trestního nejeví jako zcela žádoucí, neboť předchozím souhlasem k tomu, jak má policejní orgán rozhodnout, na sebe státní zástupce přenáší odpovědnost za rozhodování jiného orgánu činného v trestním řízení, který má ve věci postupovat samostatně, a tím je do jisté míry oslabován smysl dozoru státního zástupce jako subjektu vnější „kontroly“ postupu policejních orgánů. Konečně uvedl, že s ohledem na možný výklad ustanovení § 174 odst. 2 písm. c) tr. ř. nelze zcela vyloučit postup, kdy si státní zástupce v rámci dozoru nad zákonností přípravného řízení vyhradí předchozí souhlas k vydání rozhodnutí policejního orgánu, popř. v rámci výkonu dozoru k žádosti či dotazu policejního orgánu nebo z vlastní iniciativy „udělí předchozí souhlas“ k rozhodnutí policejního orgánu, aniž by současně něco

policejnímu orgánu uložil, nutno trvat důsledně na tom, že v daném případě musí být při udělení předchozího souhlasu státního zástupce procesní situace naprosto stejná, jako kdyby státní zástupce dal k rozhodnutí policejního orgánu pokyn. Otázkou zůstává pouze smysl takového postupu státního zástupce, neboť v případě, že pouze „viduje“ před vypravením nálezů rozhodnutí policejního orgánu a vysloví s ním bez dalších výhrad souhlas, nejedná se o úkon typický pro dozor státního zástupce, ale o úkon nahrazující interní metodickou kontrolu v soustavě orgánů Policie ČR.

## Ad I. - II.

Jestliže výkladem zákona je možno dospět k jednoznačnému závěru, že státní zástupce je „dominus litis“ přípravného řízení, že je oprávněn mj. rušit rozhodnutí policejních orgánů a sám konat po zahájení trestního stíhání všechny úkony vyšetřování nebo i celé vyšetřování (v případech uvedených v § 161 odst. 3, 4 tr. ř. dokonce obligatorně), a že do jeho výlučné působnosti patří veškeré rozhodování v přípravném řízení (s výjimkou odložení věci), nelze odmítnout zcela názor, že toto postavení státního zástupce mu umožňuje v rámci dozoru nad postupem policejních orgánů v průběhu trestního (přípravného) řízení tyto postupy usměrňovat pokyny, a to i nad rámec těch ustanovení trestního řádu, jež předchozím souhlasem (nebo souhlasem daným i dodatečně) státního zástupce postup policejního orgánu podmiňují.

K námitce argumentující zněním § 164 odst. 5 tr. ř., jež stanoví, že policejní orgán činí všechna rozhodnutí o postupu vyšetřování a o provádění vyšetřovacích úkonů samostatně a je plně odpovědný za jejich zákonné a včasné provedení, kromě případů, kdy je podle tohoto zákona třeba souhlasu státního zástupce, je možno uvést, že tento názor není s citovaným zněním zákona nijak v rozporu. Princip omezené procesní samostatnosti policejních orgánů neznámá v žádném případě nějaké oslabení či eliminaci odpovědnosti státního zástupce za průběh a výsledek přípravného řízení. Skutečnost, že policejní orgán může samostatně provádět úkony a činit rozhodnutí v průběhu prověřování nebo vyšetřování, samozřejmě kromě případů, kdy potřebuje souhlas státního zástupce, jehož absence znamená neplatnost úkonu či nezákonnost rozhodnutí (totéž by se týkalo - a to ještě ve větším rozsahu - případů, kdy k určitému postupu potřebuje policejní orgán rozhodnutí soudce činného v přípravném řízení), nemůže skutečně žádným způsobem státního zástupce omezovat v realizaci jeho oprávnění v rámci dozoru.

V podstatě jen pozitivistickoprávní argumentace připouštějící v jednotlivých případech pouze aplikaci těch forem (prostředků, metod) dozoru výslovně v zákoně uvedených je především nepraktická a ve svém důsledku, ač se toto tvrzení může jevit až absurdní, v podstatě protizákonná. Vyžádá-li si policejní orgán předchozí souhlas k vydání usnesení o zahájení trestního stíhání podle § 160 odst. 1 tr. ř., přičemž zašle dozorovému státnímu zástupci k nahlédnutí připravený koncept tohoto rozhodnutí, měl by státní zástupce, pokud s tímto postupem souhlasí, dle těchto názorů, vydat pokyn k takovému postupu policejního orgánu, nebo se k němu prostě nevyjadřovat. Druhá naznačená možnost zřejmě odporuje zákonu, a to zvláště po přijetí tzv. velké novely trestního řádu provedené zákonem č. 265/2001 Sb., který posunuje předpokládanou aktivitu státního zástupce hlouběji do předprocesního stadia trestního řízení.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Viz blíže výkl. stan. č. 13/2003 Sb. v. s. NSZ.

Vydání pokynu k zahájení trestního stíhání v tomto případě poněkud postrádá logiku, neboť policejní orgán předložením návrhu rozhodnutí jednoznačně deklaruje svůj záměr tímto způsobem v řízení pokračovat. Státnímu zástupci tak v podstatě nezbývá, než s tímto zamyšleným postupem policejního orgánu nějakou formou, byť výslovně zákonem neupravenou, vyslovit souhlas. V této souvislosti je třeba poznamenat k názoru krajského státního zástupce v Praze, že takový postup státního zástupce nemá smysl, neboť v případě, že pouze „viduje“ návrh rozhodnutí policejního orgánu a vysloví s ním bez dalších výhrad souhlas, nejedná se o úkon typický pro dozor státního zástupce, ale o úkon nahrazující interní metodickou kontrolu v soustavě orgánů Policie ČR, že s tímto názorem se nelze tak docela ztotožnit. Pokud např. státní zástupce vykonává dozor od okamžiku zahájení postupu policejního orgánu po sepsání záznamu o zahájení úkonů trestního řízení podle § 158 odst. 3 věty první tr. ř. (nebo provedení neodkladných či neopakovatelných úkonů v bezprostřední souvislosti se sepsáním takového záznamu - srov. § 158 odst. 3 věta třetí tr. ř.), kdy jsou s ním pravidelně konzultovány postupy policejního orgánu (ideální stav v minulosti definovaný jako „aktivní dozor“), je postup, kdy vysloví, (opakovaně je třeba zdůraznit, že za perfektní znalosti doposud shromážděného spisového materiálu), „pouhý“ souhlas se zněním předloženého návrhu usnesení podle § 160 odst. 1 tr. ř., logickým vyústěním (v dané fázi řízení), resp. pokračováním jeho dozorové činnosti. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 265/2001 Sb. (tisk 785 Poslanecké sněmovny) předpokládá, že stanovený způsob výkonu dozoru státního zástupce má směřovat ke stavu, aby již v průběhu přípravného řízení získal státní zástupce takový přehled o věci, aby byl schopen kvalifikovaně zastupovat případnou později podanou obžalobu. Tento postup nelze přirovnávat k nějaké metodické kontrole či metodické pomoci prováděné v soustavě policie, již také proto, že žádný služebně nadřízený příslušník policie nemá zákonné oprávnění negovat či jakkoliv jinak ovlivnit v této fázi trestního řízení postupy policejního orgánu, neboť by tím zasahoval nejen do procesní samostatnosti policejního orgánu (i osoby v něm služebně činné), ale i do výlučné zákonné působnosti státního zástupce k výkonu dozoru.

Podstatné zřejmě je, že jak formou pokynu, tak formou výslovného souhlasu daného předem (a v některých případech i dodatečně, jde však o situace poměrně výjimečné) vyjadřuje zcela jednoznačně dozorový státní zástupce svůj právní názor. Pokud se tento právní názor posléze promítne do rozhodnutí policejního orgánu, proti kterému zákon připouští opravný prostředek, není možno akceptovat názor, že takový postup státního zástupce by neměl mít procesní důsledky uvedené v ustanovení § 146 odst. 1 větě druhé, odst. 2 písm. a) tr. ř. Bylo by porušením práva na „spravedlivý proces“, kdyby o opravném prostředku proti rozhodnutí policejního orgánu rozhodoval státní zástupce, který v rámci výkonu dozoru policejnímu orgánu poskytl takovou součinnost, bez níž by k vydání napadeného rozhodnutí nedošlo, a to bez ohledu na formu, jakou tato součinnost byla realizována.

K problému formy pokynu, souhlasu je třeba uvést, že musí jednoznačně dokladovat, k jaké skutečnosti se státní zástupce vyjádřil, případně k jakému úkonu či vydání meritorního rozhodnutí dal pokyn, či s jeho vydáním vyslovil souhlas. Za souhlas nelze pokládat jen to, že státní zástupce vezme na vědomí zamýšlený postup policejního orgánu nebo to, že v záznamu o prověřce nebo v záznamu o prostudování (přezkoumání) spisu uvede, že souhlasí s tím, že policejní orgán následně vydá určité rozhodnutí. Příslušný záznam musí obsahovat všechny podstatné obligatorní údaje jako i následné rozhodnutí k pokynu vydané. Pokud tomu

tak není, nelze posléze dovodit, že nastaly právní následky uvažované v ustanovení § 146 odst. 1 věta druhá, resp. § 146 odst. 2 písm. a) tr. ř.

Je tedy možno uzavřít, že postavení státního zástupce jako orgánu vykonávajícího dozor nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení mu umožňuje, aby při výkonu dozoru nad postupem policejního orgánu jeho činnost usměrňoval kromě jiných prostředků i pokynem, popřípadě prostřednictvím písemného souhlasu (který musí být dán výslovně, způsobem nevzbuzujícím pochybnosti o jeho obsahu a k určitému úkonu nebo rozhodnutí či opatření policejního orgánu), a to i nad rámec těch ustanovení trestního řádu, která vydáním předchozího souhlasu (nebo souhlasu daného i dodatečně) postup policejního orgánu podmiňují.

### Ad III. - IV.

K dalšímu zde naznačenému problému, zda je možno obdobným způsobem vykládat zákonná oprávnění státního zástupce nejbližší vyššího státního zastupitelství, jestliže vykonává dohled nad postupem bezprostředně nižšího státního zastupitelství, konkrétně zda i při výkonu této působnosti státního zastupitelství je oprávněn aplikovat pouze formy dohledu v zákoně výslovně stanovené, tedy zejména pokyn (další metody plynou z ustanovení § 1 odst. 2 vyhlášky č. 23/1994 Sb.), případně zda tato oprávnění možno obdobně jako v případě provádění dozorových funkcí realizovat i prostředky jinými, v zákoně výslovně nepojmenovanými, je možno uvést následující:

Je zcela jednoznačné, že základní normou upravující procesní postavení a postupy orgánů činných v trestním řízení je trestní řád. Tato skutečnost však nemůže sama o sobě znamenat předpoklad výlučné aplikace jen trestního řádu. Jestliže tedy zákon o státním zastupitelství upravuje dohledové vztahy mezi jednotlivými stupni státních zastupitelství a uvnitř jednotlivých státních zastupitelství (vnější a vnitřní dohled - kontrolní činnost dle § 12 odst. 3 zákona o státním zastupitelství nepředstavuje formu dohledu - viz výkl. stan. č. 2/2003 Sb. v. s. NSZ), přičemž musí být aplikován v rozsahu celé působnosti státního zastupitelství, nelze působnost státního zastupitelství v trestním řízení posuzovat odlišně a dopady zákona o státním zastupitelství na postupy v tomto řízení vylučovat, či nějak zásadně eliminovat. Pokud vztahy mezi jednotlivými subjekty trestního řízení jsou upraveny i jinou platnou a účinnou normou vyšší nebo stejné právní síly a příslušné ustanovení této normy je aplikováno, přičemž tato aplikace založí právní situaci předvídanou trestním řádem, musí mít tato aplikace i důsledky trestním řádem předvídané.

Pro posouzení možnosti aplikace prostředků dohledových oprávnění z toho hlediska, zda je možno aplikovat pouze formy dohledu v zákoně výslovně stanovené, tedy kromě jiných i pokyn, případně zda tato oprávnění možno obdobně jako v případě provádění dozorových funkcí realizovat i prostředky jinými, které zákon výslovně neuvádí, je třeba vyjít především z porovnání obou institutů, tedy dozoru a dohledu.

Žádná právní norma (a ani různé naučné či encyklopedické slovníky, popř. slovníky jazyka českého) neposkytnou uspokojivou a vyčerpávající definici, a tedy ani vyjasnění rozdílů mezi oběma kontrolními instituty.<sup>4</sup> Jejich reálný obsah je tak možno

---

<sup>4</sup> **Dohled** představuje nepochybně užší pojem než **dozor** vykonávaný v souvislosti s činností státního zástupce v přípravném řízení trestním. I když tento problém není zcela uspokojivě vyřešen a někdy se uvádí, že pojmy „dozor“ a „dohled“ jsou v zásadě obsahově totožné, případně by měl být do budoucna



pouze dovozovat z konkrétních norem tyto instituty zakotvující. Pro konkrétní potřebu je tedy třeba provést porovnání vztahu mezi státním zástupcem a policejním orgánem v rámci výkonu dozoru nad činností policejních orgánů v rámci trestního (přípravného - především) řízení tak jak vyplývají z trestního řádu, a vztahů mezi vyšším a nižším stupněm státního zastupitelství při výkonu dohledových funkcí tak, jak plynou ze zákona o státním zastupitelství. Jestliže - jak vyplývá ze shora uvedeného - akceptujeme závěr, že zákonné postavení státního zástupce v průběhu trestního (přípravného) řízení mu umožňuje v rámci dozoru nad postupem policejních orgánů tyto postupy usměrňovat zejména prostřednictvím pokynů, a to i nad rámec těch ustanovení trestního řádu, která předchozím souhlasem státního zástupce postup policejního orgánu podmiňují, vztahy mezi nejbližší vyšším a bezprostředně nižším státním zastupitelstvím v rámci tzv. vnějšího dohledu jsou již pojmově jiného druhu, neboť výkon dohledu není procesním prostředkem, kterým by bylo možno postupy státního zástupce nižšího stupně státního zastupitelství bezprostředně při výkonu jeho zákonných dozorových funkcí (uskutečňované především vůči policejnímu orgánu) ovlivňovat. Jako prostředky výkonu dohledu mohou být tedy aplikovány pouze ty, jež zákon (vyhláška č. 23/1994 Sb. v souladu se zákonnou úpravou) připouští. Tímto prostředkem, jak jednoznačně z ustanovení zákona o státním zastupitelství plyne, je - alespoň z toho pohledu, o který zde jde, to znamená zákonem stanoveným způsobem zasahovat do postupu nižšího státního zastupitelství (srov. § 3 odst. 2 zákona o státním zastupitelství), potom výlučně pokyn.

Lze tedy konstatovat, že vztahy při výkonu dohledu mezi nejbližší vyšším státním zastupitelstvím a bezprostředně nižším státním zastupitelstvím v jeho obvodu upravené v zákoně o státním zastupitelství se mohou ve vnější vnímatelné formě projevit výlučně způsoby a prostředky vyjmenovanými v zákoně o státním zastupitelství nebo ve vyhlášce č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli, ve znění pozdějších předpisů. Pouze vydání pokynu ve smyslu § 12d odst. 1 věty první zákona o státním zastupitelství (§ 1 odst. 2 písm. e) vyhlášky č. 23/1994 Sb.) adresovaného nižšímu státnímu zastupitelství (přímo státnímu zástupci pokyn adresovat - jak je třeba zvlášť podtrhnout - není možné) a směřujícího k tomu, aby státní zástupce dal pokyn policejnímu orgánu k vydání určitého rozhodnutí, a okolnost, že tento pokyn buď státní zástupce nižšího státního zastupitelství, jemuž byl adresován, provede,<sup>5</sup> nebo splnění pokynu bude

---

obrat „dozor“ nahrazen slovem „dohled“ (tomu ovšem přisvědčit nelze), je zřejmé, že pojmy „dozor“ a „dohled“ se vztahují ke zcela jiným činnostem státního zastupitelství.

**Dozor** je cílevědomou a systematickou aktivitou státního zástupce, která směřuje k žádoucímu ovlivnění postupu subjektu, nad nímž je především vykonáván, tj. policejního orgánu (výjimečně i státního zástupce konajícího vyšetřování). Dozor je vykonáván průběžně a jeho obsahem jsou i četná nařizovací oprávnění (srov. § 174 tr. ř.).

Podstata **dohledu** podle teoretických názorů spočívá v pozorovací činnosti subjektu, který vykonává dohled, nad dozíraným. Dohled by měl vést k ovlivnění činnosti tohoto subjektu v tom smyslu, aby jeho činnost byla v souladu s příslušnou normou. Plní tedy dvě základní funkce, a to pozorovací a nápravnou. Součástí funkce nápravné je i hodnocení získaných informací jejich subsumpcí pod určitou právní normu. Dohled přichází v úvahu jen v oblasti moci výkonné, vzhledem k nezávislosti moci soudní zde dohled vykonáván není. Dohled je proto třeba odlišovat od instančního dozoru, který se provádí podle procesních předpisů, zpravidla z podnětu dotčeného subjektu.

<sup>5</sup> Nelze tu zcela vyloučit možnost, že by státní zástupce nižšího státního zastupitelství postupoval dle ustanovení § 12e odst. 3 věty první zákona o státním zastupitelství, přičemž by pak následovala procedura řešení odmítnutí splnění pokynu daného vedoucím státním zástupcem (nebo jiným státním zástupcem, který byl vedoucím státním zástupcem - zpravidla na podkladě organizačního řádu

odmítnuto a vyšší státní zastupitelství rozhodne o tom, že věc bude vyřizovat samo (§ 12d odst. 2 část věty druhé za středníkem zákona o státním zastupitelství), zakládá obdobný důsledek, jaký je uveden v § 146 odst. 1 větě druhé a v § 146 odst. 2 písm. a) větě za středníkem tr. ř.

V takovém případě není oprávněn o stížnosti rozhodnout (nebo vyslovit souhlas s vyhověním stížnosti) státní zástupce státního zastupitelství, jemuž byl pokyn dán, ale ani státní zástupce nejbližší vyššího státního zastupitelství, které pokyn vydalo a popřípadě rozhodlo o tom, že bude věc vyřizovat samo.

Pokud však dojde k situaci, kdy takový pokyn ve smyslu § 12d odst. 1 věty první zákona o státním zastupitelství (§ 1 odst. 2 písm. e) vyhlášky č. 23/1994 Sb.) adresovaný nižšímu státnímu zastupitelství a směřující k tomu, aby státní zástupce dal pokyn policejnímu orgánu k vydání určitého rozhodnutí, vydal státní zástupce Nejvyššího státního zastupitelství, mohl by o případně podané stížnosti směřující proti takovému pokynu rozhodnout pouze nejvyšší státní zástupce. Tento závěr lze analogicky dovodit z čl. 3 odst. 11 pokynu obecné povahy nejvyššího státního zástupce č. 12/2003, jímž se upravuje postup státních zástupců při trestním stíhání osob, při výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení trestním a postup v trestním řízení soudním, který stanoví, že pokud vykonává dozor nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení státní zástupce Nejvyššího státního zastupitelství, rozhoduje o opravných prostředcích podaných proti rozhodnutím státního zástupce v prvním stupni nejvyšší státní zástupce (§ 141 odst. 3 poslední věta). V této souvislosti si je třeba uvědomit, že oprávnění vydat pokyn ve smyslu § 12d odst. 1 věty první zákona o státním zastupitelství by nejvyšší státní zástupce sám nikdy využít neměl. V opačném případě by v případě podání stížnosti nastala, s přihlédnutím k zákonnému postavení nejvyššího státního zástupce vyplývajícího ze současně platného a účinného znění zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, neřešitelná situace, neboť by nebylo možno stanovit subjekt disponující zákonným oprávněním o takové stížnosti rozhodnout.

Obdobné procesní důsledky ovšem nemá skutečnost, že nejbližší vyšší státní zastupitelství vyslovilo dopředu (nikoli pochopitelně - jak je zřejmé z kontextu věci - dodatečně) s postupem nižšího státního zastupitelství souhlas. V této souvislosti je však třeba vyjít z reálného stavu, kdy vyšší státní zastupitelství již při zavedení dohledu může nezřídká zavázat nižší státní zastupitelství předložením nástinu všech meritorních rozhodnutí před jejich vydáním. Pokud je tento postup realizován a vyšší státní zastupitelství vyjádří předběžně, nicméně zcela jednoznačně, svůj právní názor vztahující se k meritu rozhodnutí, mohlo by se jevit zřejmým, že nastanou důsledky skutečně podobné stavu, pokud by vyšší státní zastupitelství situaci řešilo způsobem, který zákon výslovně předvídá, tedy pokynem. Pokud bude možno vycházet z toho, co již bylo zmíněno, tedy zejména to, že nejde o pravidelnou součást výkonu dohledu a jakkoli tento postup nelze označit za výslovně kolidující se zákonem, je třeba vždy pečlivě zvažovat otázku vhodnosti tohoto postupu s ohledem na principy, jež jsou vlastní fungování státního zastupitelství i vzájemným vztahům v soustavě státního zastupitelství (oproti např. vztahu mezi státním zástupcem a policejním orgánem). Z toho pak vyplývá jednoznačný závěr, že při posuzování problému příslušnosti k rozhodování o opravném prostředku v tomto případě připadá v úvahu nejvýše postup ve smyslu ustanovení § 30 odst. 1, 3 a § 31 odst. 1 tr. ř., a to ve vztahu vůči

---

státního zastupitelství - pověřen) státnímu zástupci působícím u státního zastupitelství, v jehož čele. Uvedenou možnost nelze zcela vyloučit, byť je zřejmé, že tu nejde o vlastní pokyn vedoucího státního zástupce (nebo jím pověřeného státního zástupce).

konkrétnímu státnímu zástupci, který svůj právní názor takto vyjádřil, budou-li pochopitelně splněny podmínky pro jeho aplikaci.

Je tedy možno shrnout, že skutečnost, že nejbliže vyšší státní zastupitelství při výkonu dohledu podle ustanovení § 12d zákona o státním zastupitelství předběžně písemně schválí vydání určitého rozhodnutí bezprostředně nižším státním zastupitelstvím, neodůvodňuje použití ustanovení § 146 odst. 1 věty druhé nebo § 146 odst. 2 písm. a) věty za středníkem tr. ř. Může však být důvodem pro případné rozhodnutí příslušného státního zástupce nejbliže vyššího státního zastupitelství o tom, že je ve věci vyloučen (§ 30 odst. 1, 3, § 31 odst. 1 tr. ř.).

**Toto stanovisko se vydává podle § 12 odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.**

Nejvyšší státní zástupkyně  
**JUDr. Renata Vesecká, v.r.**